

Ata de Reunião

1. Identificação do Documento

Projeto/Release: Reunião Conjunta do Subgrupo 3 do Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis e do Subgrupo 7 do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios	
Coordenador: Paulo Henrique Feijó da Silva	Arquivo/versão:
Relator do Documento: Susane Pereira Ilha	Data da Preparação: 13/12/07

2. Identificação da Reunião

Data da Reunião: 11/12/07	Horário: 09h às 18h	Local: Mini-auditório
Coordenador da Reunião: Selene Peres Peres Nunes		Telefone: 3412-3011
Objetivo da Reunião: Discutir assuntos pertinentes a Operações de Crédito sob determinação do Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis e do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios.		

3. Participantes da Reunião

Nome	Empresa/Área	Email	Telefone/Ramal
Adilson da Luz	TCM/RJ		
Alberto Abal Petrikowski	STN/CCONT		
Alex F. Teixeira	STN/CCONT		
Alexandre Finéas	STN/CCONT		
Allan Lúcio Sathler	STN/CCONT		
André Luiz Mayrink	STN/COPEM		
Daniel Mateus Barreto	STN/CCONT		
Jean Cácio Quirino	STN/CCONT		
José Reynaldo de Oliveira Junior	STN/CODIV		
José Roberto de Faria	SOF		
Luisa Helena Freitas de Sá Cavalcante	STN/COREM		
Maria Laídes H. Flatin	TCE/TO		
Névelis Sheffer Simão	TCE/SC		
Patrícia Dutra Pagnussatti	ATRICON (TCE/RS)		
Paulo Henrique de Godoy Machado	STN/CCONT		
Remo Nonato	STN/CCONT		
Roberto Chogi Hochino	STN/CCONT		
Rosilene O. de Souza	STN/CCONT		
Selene Nunes	STN/CCONT		
Susane Pereira Ilha	STN/CCONT		

4. Síntese da Reunião:

A Sra. Selene abriu a discussão resumindo os avanços da última reunião sobre a abertura do Demonstrativo de Operações de Crédito e mencionando a sugestão dada pela COPEM de que a dívida mobiliária não ficasse aberta. Destacou que, antes que se tome uma decisão sobre a abertura desejável a partir da interpretação da LRF, é importante identificar quais são os registros contábeis de cada operação por duas razões: para saber de onde sairá a informação que deverá alimentar o Demonstrativo; e para orientar os entes no sentido de que façam o registro contábil correto dessas operações, pois há muitas dúvidas tanto sobre o conceito de operação de crédito, como sobre a forma de contabilizar cada uma das suas modalidades. Acrescentou que a padronização nacional depende dessa orientação do Manual, no que tange ao Demonstrativo, e da Instrução de Procedimentos, no que tange aos registros contábeis. Em seguida, sugeriu a discussão de um roteiro contábil para cada item do Demonstrativo, a partir da apresentação do Sr. Allan, agendada para esse fim.

O Sr. Allan, em sua apresentação, explicou que o objetivo é padronizar as rotinas contábeis de operações de crédito, possibilitando, dessa forma, que os entes tenham subsídios para a elaboração do Demonstrativo de Operações de Crédito. Expôs a definição do que seria uma operação de crédito com base no art. 29, inciso III, da LRF, e explicou que um recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços somente será operação de crédito se o recebimento ocorrer em um exercício e a venda em outro, caso em que se estaria extrapolando o orçamento e seria obrigação equiparada.

A Sra. Selene ressaltou que, na Lei 4.320, considerava-se operação de crédito quando havia receita e que isso mudou com a LRF, que tem um conceito mais patrimonial, não necessariamente atrelado à receita. Acrescentou que o conceito de operação de crédito é maior do que o de receita de operação de crédito. A Sra. Selene questionou: Deve haver receita e despesa no orçamento para todas as operações de crédito? As operações de crédito devem estar no orçamento? Explicou que numa operação de crédito tradicional, vai-se ao mercado e capta-se certo recurso que entra no orçamento. Mas, no caso do pagamento de uma aquisição financiada de bens, no contrato que se faz hoje e só se paga ano que vem, não existe despesa com operação de crédito hoje, essa só existirá ano que vem, mas a receita de operação de crédito teria que estar entrando neste orçamento, caso contrário se incorreria no art. 37, IV da LRF, que é a assunção de obrigação sem autorização orçamentária. O Sr. José Roberto enfatizou que a LRF não fala em receita de operação de crédito no art. 29 e sim em operação de crédito somente.

O Sr. José Roberto ressaltou que pode haver um empréstimo que nada tem a ver com o orçamento, citando o exemplo do *swap*, que é um empréstimo contratual, pois nem tudo que tem fluxo é orçamento e nem tudo que não tem fluxo não é orçamento. No caso de receita de *swap*, há fluxo, há ingresso, mas não há orçamento. Há duas hipóteses para usar essa receita: para pagar outra dívida ou para substituir outra fonte. O Sr. José Roberto citou, ainda, um caso específico da União, o dos Títulos da Dívida Agrária (TDA), em que se emite o título e troca-se pela terra. É diferente de emitir um título e ir ao mercado e captar o recurso e depois fazer a despesa. Questionou o fato de o governo colocar no orçamento a troca dos TDA por terra. A Sra. Patrícia defendeu que tudo que deve ser autorizado pelo Congresso Nacional deve estar no orçamento, independentemente de ser orçamentário ou não. Basta necessitar de autorização, pois se não estiver no orçamento, as pessoas não conseguirão enxergar aquela operação. A Sra. Selene contrargumentou, dizendo que a contabilidade é um instrumento de transparência mais eficiente que o orçamento, pois este só tem receitas e despesas e, ainda assim, no conceito orçamentário. A Sra. Rose, então, leu as definições de Despesa e Receita constantes da nota técnica elaborada pela CCONT. Despesa pelo enfoque orçamentário constitui dispêndios efetuados pelo Estado para manutenção de suas atividades ou para construção e manutenção de bens públicos com a finalidade de atendimento às necessidades coletivas. Esse dispêndio pode estar previsto na Constituição, leis ou atos administrativos que necessitam de autorização legislativa. Receita pelo enfoque orçamentário são todos os ingressos disponíveis para cobertura das despesas públicas em qualquer esfera governamental.

O Sr. Allan demonstrou como se dá a contabilização de uma operação de crédito nos sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial. Demonstrou que o registro nos sistemas financeiro e patrimonial deveria ocorrer sempre. No caso da operação de crédito por emissão de títulos, o registro deveria ocorrer também no sistema orçamentário. No caso da operação de crédito por contrato, haveria uma diferença: se os recursos forem ser utilizados, o registro deve ocorrer também no sistema orçamentário, pois há necessidade de orçamento; se os recursos não forem ser utilizados, por exemplo, empréstimo para formação de reservas cambiais, então não há necessidade de orçamento, nem de registro nesse sistema. No caso da operação de crédito de *swap*, não há orçamento. A Sra. Rose, disse que deve haver o registro patrimonial, para que a União possa avaliar efetivamente a sua dívida, e citou casos ocorridos na Administração Pública, de utilização de energia elétrica que não é registrada por não haver recurso orçamentário, o que estaria errado. Afirmou que será editada, nos próximos dias, uma Nota Técnica defendendo o registro pelo aspecto patrimonial e enfatizou a dificuldade que os entes possuem de diferenciar o passivo financeiro, que já passou pelo orçamento, citando o exemplo do depósito de terceiros, do passivo patrimonial, dívida que ainda não é líquida do ponto de vista financeiro. A Sra. Rose ressaltou que quando se fala em dívida de curto prazo e longo prazo, há uma relação direta com o plano de contas da União, que separa passivo circulante e passivo realizável a longo prazo, e que para quem tem um plano de contas financeiro e patrimonial, não existe essa segregação, mas apenas o passivo permanente. A Sra. Patrícia ressaltou a diferença entre registro contábil e informação, pois não é o fato de o ente ter registrado no sistema patrimonial e não no sistema financeiro, como deveria, que fará com que ele fique livre da obrigação. Falou a respeito do chamado empenho por responsável, no qual o ordenador se responsabiliza, paga a despesa, mas não há empenho.

O Sr. Allan, em sua apresentação, demonstrou a contabilização de compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título: apropriação do registro de um título como ingresso financeiro, cancelamento de receita, título ou empréstimo. Continuando sua apresentação, demonstrou a contabilização no caso de compromisso financeiro assumido em razão de arrendamento mercantil, que pode ser de dois tipos: financeiro e operacional. Explicou que o que determina se o arrendamento mercantil é do tipo financeiro é a possibilidade de, no final, comprar o bem e acrescentou que apenas esse tipo, o financeiro, é citado pela LRF e constitui operação de crédito. O Sr. Allan mostrou como se dá o registro do valor dos encargos financeiros no caso de arrendamento mercantil: a conta encargos financeiros a apropriar é uma conta retificadora do passivo. O Sr. Allan explicou como se dá a contabilização no caso de pagamento de uma parcela do arrendamento. A despesa com a parcela é despesa de capital e a despesa com os juros é despesa corrente. Quando se paga a parcela do arrendamento, está-se amortizando o valor da dívida com o bem e está-se pagando uma despesa de capital e, quando se paga a parte de juros, essa parcela é despesa corrente. Independentemente da opção de compra ou não no final, o bem deve ser de imediato incorporado na contabilidade, sendo por isso considerado operação de crédito nesse tipo de arrendamento mercantil. O Sr. André perguntou como fica a classificação contábil quando se devolve o bem em caso de arrendamento mercantil.

A pedido da Sra. Patrícia, a Sra. Selene esclareceu que o resultado “abaixo da linha”, calculado pelo Banco Central, só captura informações registradas no sistema financeiro, desprezando as transações diretas com fornecedores, o que tende a subestimar a importância da dívida consolidada que não tramita pelo sistema financeiro. Por partir da variação de dívida, essa metodologia só é compatível com o regime de caixa. Já o resultado “acima da linha” utiliza as informações da contabilidade pública e, em tese, pode apresentar as informações tanto por caixa como por competência. Esclareceu que pode haver várias fontes de discrepância como, por exemplo: o fato de que nem sempre a contabilidade bancária utiliza os mesmos critérios da contabilidade pública; o crescimento de Restos a Pagar, fazendo com que o fluxo de pagamentos fique defasado em relação aos empenhos, prejudicando a comparação entre exercícios pelo critério “abaixo da linha”; os cancelamentos de Restos a Pagar, que dificultam o ajuste caixa/competência, que se dá pela variação dos Restos a Pagar (diminui a inscrição de Restos a Pagar e soma o pagamento de Restos a Pagar). Acrescentou que, para cumprimento da LRF, é preciso fazer o cálculo “acima da linha”, mas que é conveniente manter a estatística “abaixo da linha” para fins de comparação, para circularizar a informação da dívida, pois no “acima da linha” podem ocorrer classificações incorretas.

A Sra. Laídes sugeriu identificar as operações de crédito no plano de contas. A Sra. Selene esclareceu que, no futuro, ao ser estabelecido o plano de contas único, será preciso identificar claramente os itens dos vários Demonstrativos, inclusive o de operações de crédito e que, no momento, a partir da abertura disponível, essa identificação não é óbvia e está atrelada ao conceito de operação de crédito.

A Sra. Selene perguntou à Sra. Rose como se faz o registro no sistema patrimonial quando os juros são pós-fixados, a qual respondeu que se registra apenas o principal e não os juros, pois não são conhecidos, e que se deixa para registrar no momento em que os juros forem uma despesa. O Sr. Allan afirmou que a taxa de juros será incorporada para fazer a despesa; amortiza-se o valor do passivo e paga-se a dívida. A Sra. Patrícia perguntou se no empréstimo pós-fixado amortiza-se uma parte da dívida, baixa-se o patrimônio e paga-se os juros no sistema financeiro. A Sra. Rose esclareceu que, no momento em que ocorrer o conhecimento, tem-se que registrar no sistema patrimonial também.

A Sra. Patrícia lembrou que o passivo atuarial do município hoje é registrado no passivo a longo prazo do RPPS, isto é, uma dívida do ente está registrada no passivo do RPPS. Quando o ente reconhecer como dívida esse passivo atuarial, ele registrará no passivo exigível a longo prazo e começará a amortizar, afetando o resultado, pois está reconhecendo uma dívida que tem. O RPPS registraria um direito a receber no ativo realizável a longo prazo. Esse se anularia junto com o passivo exigível a longo prazo e ficaria a contabilização da dívida na prefeitura. Perguntou qual é o motivo de o passivo atuarial ser um passivo exigível a longo prazo do RPPS, o que ficou para ser respondido pela Sra. Diana, à tarde.

No início da tarde, com a presença da Sra. Diana, foi feito um resumo do que foi discutido pela manhã. A Sra. Diana lembrou que a apresentação sobre arrendamento mercantil pode ajudar na elaboração do Manual das Parcerias Público-Privadas - PPP.

O Sr. Allan falou sobre as Operações de Crédito por Antecipação de Receita (ARO), que deverão ser honradas entre 10 de janeiro e 10 de dezembro de um determinado exercício. Mostrou como se dá o registro do ingresso de recurso no caso de um compromisso financeiro assumido em razão de ARO. O Sr. Allan esclareceu que, durante o ano, quando o dinheiro entra, não constitui uma receita e sim um déficit de tesouraria e, depois, quando a receita corrente entra efetivamente, é registrada a despesa de juros e acaba o déficit de tesouraria. Em 10 de dezembro, se não tiver sido honrado esse déficit de tesouraria, passará a ser dívida fundada e, a partir desse momento, torna-se receita de operação de crédito e, automaticamente, cria-se um passivo. Demonstrou como se faz a contabilização de um registro de ingresso de recurso de ARO e de recebimento de ARO. O primeiro afeta apenas o sistema financeiro, enquanto o segundo afeta tanto o sistema financeiro quanto o orçamentário.

Discutiu-se a legalidade do item “recebimento antecipado pela venda a termo de bens e serviços”. O Sr. José Roberto fez algumas observações a respeito de obrigações equiparadas. O Subgrupo, então, passou a questionar se toda a antecipação de receita é uma ARO. A Sra. Selene afirmou que não, que, historicamente, houve uma explosão de endividamento dos estados e municípios movida a operações de crédito por ARO, que são empréstimos realizados junto aos bancos, usando como “garantia virtual” uma previsão de receita orçamentária. A LRF veio para evitar que esse fato se repita, estabelecendo restrições para a rolagem de ARO, ou seja, impedindo que se emende uma ARO em outra. Esclareceu que há outros tipos de antecipação de receita, que não são ARO, mas são feitas diretamente com contribuintes ou com compradores. A respeito da discussão sobre se toda a aquisição financiada de bens estaria vedada, a Sra. Selene é da opinião de que não estaria, pois isso depende de como se interpreta o art. 29, III, conjugado com o art. 37, I e II, da LRF, citando como exemplo o recebimento antecipado pela venda a termo de bens e serviços, que não estaria vedado.

O Sr. Allan explicou a contabilização de uma assunção de passivos patrimoniais pelo reconhecimento da dívida. A Sra. Selene levantou a seguinte questão: de onde se tiram da contabilidade os valores para preencher o Demonstrativo? No caso de dívida interna e externa, tanto a mobiliária quanto a contratual, os valores sairiam das contas patrimoniais que são estoque de dívida. O Subgrupo, então, questionou se os valores de operações de crédito seriam valores de estoque ou de fluxo, pois trata-se da operação de crédito em si, e não dos juros que vão incidir sobre a operação. O acúmulo de juros de operação de crédito vai impactar a dívida, que será objeto de outro Demonstrativo, o da Dívida Consolidada, cujo estoque serão todas as operações de crédito não saldadas, com os juros incidentes.

A reunião seguiu com a discussão dos itens que seria conveniente manter no Demonstrativo das Operações de Crédito. A Sra. Diana perguntou o que seriam “operações não incluídas no limite” e por que razão as contribuições previdenciárias constam nesse item. A Sra. Selene explicou que o entendimento original é de que todo parcelamento é operação de crédito, pois o parcelamento de dívidas não tributárias (inclusive parcelamentos de precatórios) dentro de “operações assemelhadas” modifica o fluxo de pagamento, constituindo uma nova operação de crédito. Acrescentou que há um problema com a questão do parcelamento das dívidas tributárias e das dívidas do INSS, que há um entendimento da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN de que, nesses casos, estar-se-ia infringindo o artigo 35 da LRF. Se isso é uma operação de crédito, então, a União estaria financiando estados e municípios através do INSS, o que é vedado. O Subgrupo sugeriu a transferência dos itens “parcelamentos de dívidas de tributos, de contribuições sociais e do FGTS” para o Demonstrativo da Dívida. Constatou-se a necessidade de alterar alguns pontos do Demonstrativo. O passivo atuarial do RPPS deverá constar do Demonstrativo de Dívida. A Sra. Patrícia defendeu que apenas o item ARO deveria constar em “operações não incluídas no limite”. A Sra. Rose destacou que o item “aquisição financiada de bens” é idêntico a arrendamento financeiro.

Por fim, a Sra. Selene encerrou a reunião, agradecendo a presença de todos.

5. Lista de Distribuição

Todos os participantes deverão receber uma cópia desta ata de reunião. Adicionalmente, indique as pessoas que também deverão tomar ciência das informações/ações aqui descritas.

Nome	Empresa/Área	E-mail	Telefone/Ramal
Todos os representantes do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios, independentemente de estarem presentes	-	-	-
Todos os representantes do Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis, independentemente de estarem presentes	-	-	-

Paulo Henrique Feijó da Silva
Coordenador Geral de Contabilidade